

Vergaderjaar 2013–2014

33 783

Nucleaire ontwapening en non-proliferatie

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2013

Conform mijn eerdere toezegging bied ik u hierbij aan, mede namens de Minister van Defensie, de visie van het kabinet op nucleaire ontwapening en non-proliferatie.

Inleiding

Op 21 maart 1963 sprak de toenmalige Amerikaanse president John F. Kennedy de vrees uit dat de wereld in de jaren zeventig zou kunnen worden geconfronteerd met 15, 20 of zelfs 25 kernwapenstaten. Mede dankzij het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) is het zo ver niet gekomen. De casus van Iran en Noord-Korea laten echter zien dat het risico van verdere verspreiding van nucleaire wapens niet is geweken. Ook op het terrein van ontwapening is weliswaar veel bereikt, maar valt er nog een lange weg te gaan. De aantallen Amerikaanse en Russische kernwapens zijn sinds de Koude Oorlog en na het afsluiten van verschillende ontwapeningsverdragen aanzienlijk verminderd. Desondanks bestaat het wereldwijde kernwapenarsenaal volgens open bronnen nog altijd uit ruim 17.000 kernwapens, de meeste met een vernietigende kracht die vele malen groter is dan de bommen die «Hiroshima» en «Nagasaki» in de as legden.

Iets meer dan vijftig jaar na zijn ambtsvoorganger Kennedy sprak president Obama in juni van dit jaar, tijdens een toespraak in Berlijn, ook over het gevaar van nucleaire wapens. Hij gaf aan te streven naar een wereld zonder kernwapens, want «zolang nucleaire wapens bestaan, zijn we niet echt veilig». Hij gaf aan nieuwe ontwapeningsstappen te willen zetten met de Russen op het gebied van strategische nucleaire wapens en samen met de NAVO-bondgenoten stevige reducties in het aantal Amerikaanse en Russische niet-strategische wapens in Europa te willen nastreven. Het kabinet onderschrijft deze inzet van harte en wil op dit terrein een actieve politiek voeren.

Zoals aangegeven in de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) «Veilige wereld, veilig Nederland» (zie Kamerbrief d.d. 21 juni 2013, Kamerstuk

33 694, nr. 1) is het Nederlandse beleid gericht op het bereiken van het einddoel van een wereld zonder kernwapens. Met de ondertekening van het NPV heeft Nederland zich ook verdragsrechtelijk gecommitteerd aan dat doel.

Het kabinet streeft naar het verminderen van de aantallen conventionele wapens in de wereld en het uitbannen van chemische, biologische en nucleaire wapens. In deze beleidsbrief wordt ingegaan op de wijze waarop Nederland het ideaal van algehele nucleaire ontwapening en non-proliferatie nastreeft. Vanwege deze specifieke focus blijven conventionele, chemische en biologische wapens buiten beschouwing.

Nederlandse beleidsinzet

In de IVS vormt (nucleaire) ontwapening één van de gekozen beleidsaccenten. De Nederlandse inzet op non-proliferatie blijft daarnaast vanzelfsprekend behouden. Zowel ontwapening als non-proliferatie vereisen onze niet aflatende aandacht, nu en in de toekomst.

Het bereiken van het einddoel van een wereld zonder kernwapens vergt tijd. De weg ernaartoe is er een van langdurige en complexe onderhandelingen. Nederland zit weliswaar niet aan tafel bij de onderhandelingen tussen de VS en Rusland, maar kan en wil in verschillende fora en organisaties een actieve rol spelen als aanjager en bruggebouwer.

De Nederlandse inzet is gericht op de volgende vier hoofdlijnen:

1. bevorderen van de internationale rechtsorde;
2. voorkómen van nucleair terrorisme
3. versterken van naleving en handhaving van internationale normen en regelgeving en;
4. bevorderen van internationale onderhandelingen op het gebied van ontwapening en non-proliferatie

1. Bevorderen van de internationale rechtsorde

Het **Non-Proliferatie Verdrag (NPV, 1970)** is de hoeksteen van het mondiale bouwwerk op het gebied van ontwapening en non-proliferatie. Het verdrag vormt het fundament van het Nederlandse beleid en is gebaseerd op drie pijlers: ontwapening, non-proliferatie en het recht op vreedzaam gebruik van het atoom. Centraal staat de belofte van de vijf officiële kernwapenstaten om te streven naar volledige ontwapening en de toezegging van de niet-kernwapenstaten om niet de ontwikkeling of het bezit van kernwapens na te streven in ruil voor de overdracht van nucleaire technologie voor vreedzaam gebruik.

Het NPV heeft tot op heden adequaat gefunctioneerd, maar staat onder druk door het ontbreken van universaliteit, door niet-naleving van waarborgverplichtingen en door de perceptie van onvoldoende voortgang bij ontwapening. Dit ondergraaft de geloofwaardigheid van het NPV. Het is een gevaarlijke ontwikkeling, onder meer omdat landen aan de gevoelde verzwakking van het verdrag de conclusie zouden kunnen verbinden dat de weg naar het ontwikkelen van eigen nucleaire capaciteiten open komt te liggen.

Nederland streeft daarom naar universalisering van het NPV en roept alle staten die dat nog niet hebben gedaan op toe te treden tot het verdrag als niet-kernwapenstaat.

Ondanks decennia van gedeeltelijke vooruitgang op NPV-gebied zitten er nog elementaire gaten in het internationale juridische bouwwerk op nucleair terrein. Zo is het Alomvattend Kernstopverdrag (Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT) nog steeds niet in werking getreden en is er nog steeds geen overeenstemming over een Splijfstofstopverdrag (Fissile Material Cut-Off Treaty, FMCT).

Eén van de manieren waarop Nederland zich actief inzet voor het versterken van het internationale ontwapenings- en non-proliferatiebouwwerk is via het lidmaatschap van het **Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPDI)**. Deze groep van twaalf landen (Polen, Australië, Chili, Japan, VAE, Turkije, Duitsland, Canada, Mexico, Nederland, Nigeria en de Filippijnen) probeert op praktische en pragmatische wijze uitvoering te geven aan het actieplan van de Toetsingsconferentie van het NPV van 2010. Verder wil het NPDI een impuls geven aan de internationale ontwapenings- en non-proliferatiediscussies in de relevante fora en de agenda daarvan mede bepalen.

Nederland was zoals bekend (zie Kamerstuk 33 400 V, nr. 129) gastheer en voorzitter van de ministeriële NPDI-bijeenkomst op 9 april jl. in Den Haag. Daar werd de visie en inbreng van de NPDI voor de voorbereidende bijeenkomst in Genève (voorjaar 2013) voor de NPV Toetsingsconferentie in 2015 vastgesteld. De NPDI-bijdrage in Genève bestond onder meer uit het aanjagen van een discussie over vermindering van de rol van kernwapens in militaire doctrines, over de noodzaak van het opnemen van alle categorieën kernwapens (inclusief de niet-strategische) in volgende onderhandelingsrondes en het vragen van aandacht voor de belangrijke rol van kernwapenvrije zones in de wereld. Daarnaast leverde het NPDI een bijdrage aan de discussie over het Kernstopverdrag (CTBT), over exportcontrole en over de bredere toepassing van IAEA-waarborgen. Het NPDI is een sterk pleitbezorger van universalisering van het **Additioneel Protocol (AP)** van het IAEA, een belangrijk instrument om de verificatierol van het agentschap bij non-proliferatie waar te kunnen maken (zie hieronder). Tot slot onderstreepte het NPDI in Genève, plenair, maar ook in contact met onder meer de vijf erkende kernwapenstaten en de groep van Niet-Gebonden Landen (NAM), het belang van transparantie en ontwapening. Ook in de rest van de NPV-Toetsingscyclus zullen Nederland en het NPDI zich voor deze onderwerpen blijven inzetten.

Een essentieel onderdeel van nucleaire ontwapening en non-proliferatie is het verbod op kernproeven: dat bemoeilijkt in grote mate het vervaardigen van kernwapens door landen die deze niet hebben en voor landen mét kernwapens bemoeilijkt een teststop het ontwikkelen van nieuwe, meer geavanceerde kernwapens. Het voorkomt ook schade aan mens en milieu. Vanuit dit inzicht heeft Nederland in 1996 een voortrekkersrol gespeeld bij de totstandkoming van het **Alomvattend Kernstopverdrag (Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT)** en zet het zich sindsdien actief in voor de inwerkingtreding ervan. Vanaf het begin is Nederland lid van de «Friends of the CTBT», een kleine groep landen die het belang van snelle ratificatie van het CTBT op de internationale agenda houden, onder meer door tweejaarlijks een conferentie hierover te organiseren in het kader van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) in New York.

Het CTBT is door veel staten ondertekend en geratificeerd en heeft een norm neergelegd die – met uitzondering van Noord-Korea – wereldwijd is gevolgd. Maar het verdrag is nog niet in werking getreden. Dat kan pas zodra de laatste acht van alle zogenoemde «nuclear-capable states» (de 44 landen opgesomd in Annex 2 van het CTBT-verdrag) het verdrag hebben geratificeerd. Vooruitlopend hierop draagt Nederland actief bij aan

opzetten van de verdrags- en verificatieorganisatie van het CTBT, de **Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (CTBTO)** in Wenen. Nederlandse experts zijn intensief betrokken bij het opbouwen van het wereldwijde detectie- en verificatiesysteem van het CTBTO, o.a. als voorzitter van de werkgroep die dit «International Monitoring System» (IMS) opzet. Nederland ondersteunt dit werk ook financieel. Daarnaast geeft Nederland een financiële bijdrage ter ondersteuning van de deelname van experts uit ontwikkelingslanden aan de werkgroep. Het IMS heeft alle drie de kernproeven van Noord-Korea (2006, 2009 en 2013) gedetecteerd. Hiervan gaat, in combinatie met de neergelegde norm, een afschrikkende werking uit: behalve in Noord-Korea zijn er geen kernproeven meer geweest. Maar dat mag uiteraard geen substituut zijn voor de inwerkingtreding van het verdrag. Nederland zal zich daarom blijven inzetten voor de inwerkingtreding van het CTBT.

Een andere belangrijke stap op weg naar een kernwapenvrije wereld is een verbod op de productie van kernsplijtstof voor gebruik in kernwapens: verrijkt uranium en plutonium. Een Splijtstofstopverdrag (**Fissile Material Cut-off Treaty** of **FMCT**) moet niet alleen een einde maken aan de productie van nieuwe splijtstoffen, maar kan – afhankelijk van wat partijen overeenkomen – tevens verplichten de bestaande voorraden onder een verificatieregime te plaatsen dan wel te verminderen.

Nederland is evenals veel andere landen van mening dat de onderhandelingen over een dergelijk verdrag al jaren geleden van start hadden moeten gaan. De **Geneefse Ontwapeningsconferentie (Conference on Disarmament – CD)**, waar een dergelijk verdrag in principe moet worden uitonderhandeld, verkeert echter al meer dan vijftien jaar in een impasse. Dit komt omdat de goedkeuring van het werkprogramma van de CD al jarenlang door een aantal landen wordt geblokkeerd. Nederland heeft zich door de jaren heen steeds sterk gemaakt voor de start van onderhandelingen over een FMCT en poogt het debat hierover gaande te houden door onder meer het organiseren van expertbijeenkomsten, nevenactiviteiten tijdens NPV-bijeenkomsten en financiële ondersteuning van denktanks zoals het International Panel for Fissile Materials. Nederland zal zich blijven inzetten voor het starten van onderhandelingen over een FMCT en bijdragen aan het daarvoor noodzakelijke, technisch voorbereidende werk.

De impasse in de CD heeft er tevens toe geleid dat enkele landen het initiatief hebben genomen voor de instelling van een **Open Ended Working Group (OEWG)** die voortgang moet boeken op multilaterale onderhandelingen over nucleaire ontwapening. Nederland geeft politieke steun aan dit initiatief en heeft hieraan bijdragen.

Tijdens de 67e bijeenkomst van de AVVN is, mede door een actieve rol van Nederland, resolutie 67/53 aangenomen, waarin is voorgesteld dat een groep van overheidsexperts (**Group of Governmental Experts, GGE**) zich in 2014 zal gaan buigen over elementen van een FMCT. Nederland wil graag deel uitmaken van deze GGE en ondersteunt het werk van deze groep door de financiering van ambtelijke ondersteuning. De beslissing over de samenstelling van de GGE ligt momenteel in handen van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties.

2. Voorkómen van nucleair terrorisme

Zeker sinds «9/11» maakt de wereldgemeenschap zich in toenemende mate zorgen over de mogelijke gevolgen van nucleair terrorisme door gebruikmaking van gestolen kernwapens of kernwapenmateriaal, dan wel via een zogenaamde «dirty bomb». Het «**Nuclear Security Summit**»

(NSS)-proces richt zich op het tegengaan van nucleair terrorisme door betere beveiliging van nucleaire bronnen. Het proces is gestart in 2010 met een top in Washington op initiatief van president Obama en gevolgd door een tweede top in Seoul. Voor de derde top in maart 2014 in Den Haag worden de staats- en regeringsleiders van 53 landen uitgenodigd, alsmede de hoofden van vier internationale organisaties (VN, IAEA, EU en Interpol) die als waarnemer deelnemen.

De Nederlandse inzet voor de top in 2014 is versterking van de fysieke beveiliging van splijtstoffen die in kernwapens gebruikt kunnen worden, het terugdringen van het gebruik van dergelijke stoffen en de aanscherping van het internationaalrechtelijke regime inzake de beveiliging van nucleair materiaal. Voor dit laatste is het **geamendeerde verdrag Fysieke Beveiliging Nucleair Materiaal (Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials, CPPNM)** van belang. Nederland heeft dit verdrag geratificeerd en is reeds bezig met de nationale implementatie ervan. Verder zet Nederland zich, als NSS-voorzitter, in voor inwerkingtreding van dit amendement. Dit doet Nederland onder meer door het financieren van IAEA-workshops, bilaterale demarches en de oprichting van een informele Weense vriendengroep. Voor inwerkingtreding zijn op dit moment nog bijna dertig ratificaties nodig. Om deze ratificaties te bespoedigen heeft Nederland begin dit jaar in ruim 60 landen demarches uitgevoerd. Nederland streeft naar inwerkingtreding van het verdrag in 2014. Voorts zet Nederland zich in voor effectievere interactie tussen overheid en industrie en moedigt het bedrijven aan te komen met voorstellen die leiden tot aanscherping en optimale uitvoering van nucleaire beveiligingsmaatregelen.

Het **Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism (GICNT)** werd in 2006 opgericht door de VS en Rusland. De 85 landen aangesloten bij GICNT werken samen met het IAEA om smokkel van nucleair materiaal tegen te gaan en de beveiliging van nucleaire installaties te verbeteren. Nederland is actief betrokken bij GICNT. In 2009 werd de plenaire bijeenkomst van GICNT in Den Haag georganiseerd. Het Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is voorzitter van één van de drie GICNT werkgroepen: de werkgroep nucleaire detectie. Nederland maakt zich binnen GICNT sterk voor praktische samenwerking langs thematische en regionale lijnen om het instrument relevant te houden voor Nederland en onze internationale partners.

Ook het **«Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction» (GP)**, opgericht in 2002 op initiatief van de G8, heeft als doel het tegengaan van de proliferatie van massavernietigingswapens, vooral met het oog op terrorisme. Het richt zich op het fysiek beveiligen en opruimen van nucleair, radiologisch en chemisch materiaal. Na het einde van de Koude Oorlog en het ontmantelen van een groot deel van het Sovjet-kernwapenarsenaal kwamen grote hoeveelheden van deze proliferatiegevoelige materialen vrij. Door de praktische interventies van het GP is ruim 20 miljard dollar besteed aan programma's die dit materiaal beveiligen, opruimen en onschadelijk maken zodat het niet in handen van terroristen kan vallen. Het GP is sinds 2008 werkzaam in de hele wereld. Nederland is actief lid en ondersteunt het GP door het financieren van activiteiten onder meer op het gebied van het opsporen en veiligstellen van nucleaire en radiologische bronnen in Kazachstan. Hiervoor zal Nederland tot 2015 ruim 1,6 miljoen Euro beschikbaar stellen.

Daarnaast speelt de VN Veiligheidsraad (VNVR) als beschermer van vrede en veiligheid een belangrijke rol in de strijd tegen nucleair terrorisme. In reactie op de groeiende dreiging van niet-statelijke actoren, nam de Veiligheidsraad op 28 april 2004 **VNVR-resolutie 1540** aan. Deze

resolutie stelt dat staten moeten voorkomen dat nucleaire, biologische en chemische wapens en technologie in handen van niet-statelijke actoren vallen. Het speciaal hiervoor opgerichte 1540-Comité zet zich in om de implementatie van deze Veiligheidsraadresolutie te bevorderen. Nederland biedt ondersteuning aan landen die problemen tegenkomen bij de implementatie van deze resolutie.

3. Versterken van naleving en handhaving van internationale normen en regelgeving

Nederland is groot voorstander van een robuust verificatiesysteem en een adequate internationale respons in gevallen waarin niet-naleving van internationale non-proliferatie-afspraken wordt geconstateerd of gerede twijfel bestaat over naleving. «*Non-compliance*» ondermijnt immers de integriteit en geloofwaardigheid van het Non-Proliferatie Verdrag (NPV). Het **Internationaal Atoomenergie Agentschap (International Atomic Energy Agency, IAEA)** is als centrale speler verantwoordelijk voor het uitvoeren van dergelijke robuuste nucleaire inspecties en het rapporteren over de bevindingen daarvan. Nederland zet zich er voor in dat het IAEA die verificatierol ook kan waarmaken. Een goed geoutilleerde IAEA, dat over voldoende capaciteiten en middelen beschikt, in combinatie met een robuust internationaal non-proliferatiesysteem maken de kans op niet-naleving van verplichtingen door lidstaten zo klein mogelijk. Nederland is daarnaast actief voorstander van het zogeheten «*state level concept*» en van «*integrated safeguards*», waarmee het IAEA in staat wordt gesteld de inspectiedruk in een land te bepalen aan de hand van een bredere analyse.

Mede om een zo grondig mogelijke controle uit te kunnen voeren, is in 1997 het «Additioneel Protocol» (AP) in het leven geroepen. Dit biedt het IAEA een breed mandaat om te verifiëren of er in een land geen nucleair materiaal aanwezig is dat het land niet heeft aangemeld. Daarmee is het een zeer belangrijk verificatie-instrument dat de bilateraal afgesproken Algemene Waarborgenovereenkomsten («**Comprehensive Safeguards Agreements**» of **CSA's**) met het IAEA in belangrijke mate versterkt. Door middel van een CSA kan het IAEA de juistheid van nationale verklaringen over nucleair materiaal in een staat verifiëren, met gebruikmaking van een AP kan het IAEA daarnaast verifiëren of die verklaringen compleet zijn. De CSA's in combinatie met het AP levert daarmee een juist en compleet beeld op, nodig om een «bredere conclusie» te kunnen trekken.

Nog niet voor alle landen is echter een AP van kracht. Nederland zet zich, samen met de lidstaten van de NPDI en een Weense «Group of Friends of the AP», in voor universalisering van het instrument. Daarnaast steunt Nederland het IAEA, onder meer via een vrijwillige bijdrage van EUR 100.000,- het organiseren van trainingen en technische ondersteuning op het gebied van het Additioneel Protocol.

Nederland steunt sinds enkele jaren met een tweejaarlijkse bijdrage ook het «**Member State Support Programme**» van het IAEA, waarmee expertise en materiaal wordt geleverd dat nodig is voor de uitvoering van het waarborgenprogramma. De bijdrage voor 2013–2014 bedraagt EUR 254.000,-.

Een andere wijze waarop Nederland direct bijdraagt aan non-proliferatie is via het versterken van het systeem van robuuste **exportcontroles**. Via de Europese dual-useverordening, de Algemene Douanewet en het Besluit strategische goederen geldt een vergunningplicht voor nucleaire materialen (uranium en plutonium) en voor goederen die gebruikt kunnen

worden om dergelijke materialen te vervaardigen. Ook goederen die een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling en productie van nucleaire wapens of hun overbrengingsmiddelen staan onder exportcontrole.

Tegen deze achtergrond zal Nederland actief lid blijven van de **Nuclear Suppliers Group (NSG)**, een groep van 48 landen die tot doel heeft te voorkomen dat de uitvoer van goederen, technologie of software bijdraagt aan de ontwikkeling of vervaardiging van nucleaire wapens. De afspraken die in de NSG worden gemaakt over welke goederen relevant zijn, en onder welke voorwaarden die geleverd mogen worden, zijn wel politiek, maar niet juridisch bindend.

De uitgangspunten van het Nederlandse **exportcontrolebeleid** ten aanzien van dual-use goederen, waaronder nucleaire goederen, staan vervat in de kabinetsreactie¹ op het Groenboek dual-use van de Europese Commissie en het verslag van het schriftelijk overleg terzake², zoals vastgesteld op 21 oktober 2011. Nederland maakt zich binnen de EU hard, via de Raadswerkgroepen Dual-Use en Non-Proliferatie (CONOP), voor heldere en strikte afspraken over en uitvoering van exportcontrole. Daarbij wordt steeds een afweging gemaakt tussen enerzijds het uitvoeren van een effectieve en evenwichtige controle om ervoor te zorgen dat er geen goederen vanuit Nederland worden uitgevoerd die een bedreiging vormen voor vrede en veiligheid en anderzijds het zekerstellen dat het bedrijfsleven niet onnodig wordt belemmerd in zijn zakelijke mogelijkheden mede met het oog op een gelijk speelveld in Europa.

Een ander internationaal initiatief gericht op het voorkomen van verspreiding van massavernietigingswapens is het **Proliferation Security Initiative (PSI)**, waarvan Nederland vanaf het begin deel uitmaakt. Dit Amerikaanse initiatief is vooral gericht op het stoppen van illegale handel en transport van massavernietigingswapens en daaraan gerelateerde producten naar staten en niet-staatelijke actoren waarmee een proliferatierisico is gemoeid. PSI richt zich op het bevorderen en versterken van samenwerking tussen douanes, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en opsporingsinstanties. Een voorbeeld van heel praktische internationale samenwerking is het Container Security Initiative, waarbij zeecontainers reeds vóór verscheping in de haven van herkomst worden gecontroleerd op materialen die gebruikt zouden kunnen worden voor terrorisme.

4. Bevorderen internationale onderhandelingen

Het kabinet constateert dat op het gebied van ontwapening de grootste winst te behalen valt in verdere reducties van de kernwapenarsenalen van de VS en de Russische Federatie. De arsenalen van deze beide landen zijn vele malen groter dan die van de andere erkende kernwapenstaten (het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en China) bij elkaar. Volgens open bronnen bezitten de VS en Rusland samen 16.200 van de wereldwijd 17.325 kernwapens. Hierin zijn de inmiddels grotendeels gerealiseerde reducties van de laatste bilaterale overeenkomst VS-Rusland op het gebied van nucleaire wapenreductie, het «nieuwe START-verdrag» (2011), al meegenomen. Het kabinet is dan ook van mening dat de Nederlandse inspanningen zich vooral moeten richten op het creëren van condities die verdere onderhandelingen tussen deze twee landen faciliteren. Daarbij zouden volgens het kabinet zowel «*deployed*» als «*non-deployed*» strategische én tactische nucleaire wapens moeten worden meegenomen.

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 1225

² Kamerstuk 22 112, nr. 1245

In hoeverre Rusland hiervoor open staat, is op dit moment nog ongewis. De eerste reacties van Rusland op het voorstel van president Obama, gedaan tijdens zijn toespraak in Berlijn op 19 juni jl., om in onderhandelingen met Rusland de aantallen «*deployed strategic weapons*» aan beide zijden met mogelijk een derde te verminderen, zijn weinig hoopvol. Rusland heeft aangegeven zijn arsenaal te zullen handhaven en niet in te krimpen. Belangrijke factor voor de weinig flexibele Russische houding tot nu toe betreft de ontwikkeling van het Amerikaanse raketafweersysteem, het zgn. «Missile Defense»-programma. Hoewel dit systeem niet tegen Rusland is gericht en bovendien tegen grote aantallen Russische nucleaire wapens niet effectief zou zijn, meent Rusland dat hiermee het evenwicht in de strategische afschrikking wordt verstoord en de doelmatigheid van de Russische kernwapens wordt verminderd. Ook legt Rusland een directe relatie tussen nucleaire en conventionele ontwapening, waarmee het voeren van onderhandelingen over een nieuw wapenverdrag, een vervolg op het «nieuwe START-verdrag», wordt gecompliceerd.

Nederland zal duidelijk blijven maken dat concrete voortgang op het gebied van nucleaire ontwapening nodig is. Tegelijkertijd wil Nederland bijdragen aan het creëren van het juiste klimaat voor de onderhandelingen tussen de VS en Rusland en de daarvoor noodzakelijke verbetering van het wederzijds begrip en vertrouwen. Bijvoorbeeld door in te zetten op het verhogen van transparantie op bijvoorbeeld het gebied van Niet-Strategische Nucleaire Wapens (NSNW), het verminderen van de rol van nucleaire wapens in doctrines en het verminderen van de «*operational readiness*» van nucleaire wapens. Nederland wil hierbij, afhankelijk van de omstandigheden en gremia, een actieve rol spelen als aanjager en bruggenbouwer.

Een van die gremia waarin nucleaire beleid besproken wordt is de NAVO. Nucleaire wapens maken integraal onderdeel uit van de militaire NAVO-doctrine, neergelegd in de tijdens de Chicago-top van 2012 overeengekomen «Deterrence and Defence Posture Review» (DDPR). Het kabinet is van mening dat de DDPR een juiste balans heeft gevonden tussen enerzijds afschrikking en bescherming van de Alliantie en het anderzijds zo klein mogelijk maken van de kans dat het daadwerkelijk ooit tot inzet van nucleaire wapens komt. De NAVO zet zich in voor het mogelijk maken van de uiteindelijke volledige uitbanning van kernwapens en stelt dat de omstandigheden waarbinnen het gebruik van nucleaire wapens overwogen wordt, «extremely remote» zijn. Niettemin stelt de DDPR dat de NAVO een nucleair bondgenootschap zal zijn, zolang er nucleaire wapens bestaan. Het lidmaatschap van de NAVO biedt Nederland de mogelijkheid om ook binnen deze veiligheidsorganisatie extra aandacht te vragen voor ontwapening en non-proliferatie. In NAVO-kader brengen Nederland en een aantal andere landen nucleaire ontwapening, non-proliferatie en de rol van nucleaire wapens binnen het bondgenootschap nadrukkelijk ter sprake.

Onder meer op instigatie van Nederland is binnen de NAVO de afgelopen jaren met toenemende intensiteit een discussie gevoerd over (onder meer) de rol van nucleaire wapens in de NAVO-doctrine, inclusief de niet-strategische, en de expliciete steun van de NAVO voor ontwapening, transparantie en vertrouwenwekkende maatregelen. Mede door toedoen van Nederland zijn in de DDPR diverse openingen opgenomen om stappen te kunnen zetten op het gebied van ontwapening. In de DDPR heeft de NAVO zich gecommitteerd aan het creëren van voorwaarden voor een wereld zonder kernwapens, in overeenstemming met de doelen van het NPV. Deze inzet is in lijn met het streven van Nederland in een geleidelijk en stapsgewijs proces pragmatische en concrete stappen te zetten naar systematische reductie van alle nucleaire wapens. Met het

uiteindelijke doel de totale afschaffing daarvan. Bovendien is op aandringen van met name Nederland de DDPR een openbaar document geworden, wat een transparante en publieke discussie mogelijk maakt.

Niet-strategische nucleaire wapens

Een vraagstuk dat de laatste jaren in toenemende mate de aandacht krijgt, betreft de «**Niet-Strategische Nucleaire Wapens**» (**NSNW**), ook wel bekend als «*tactische nucleaire wapens*».

Op het hoogtepunt van de Koude Oorlog bevonden zich duizenden van deze wapens in Europa, aan beide zijden van het IJzeren Gordijn. Door opeenvolgende reducties in de jaren negentig van de twintigste eeuw is dit aantal in elk geval aan NAVO-zijde sterk teruggebracht in het kader van de zogenaamde Presidential Nuclear Initiatives (PNI). Aan Russische zijde heeft ook een reductie in dit type wapens plaatsgevonden, maar er valt niet met zekerheid te zeggen over hoeveel NSNW de Russische Federatie op dit moment beschikt. Wel is duidelijk dat de Russische Federatie over een veelvoud van het aantal NSNW beschikt in vergelijking tot de in Europa aanwezige NSNW aan NAVO-zijde.

Nederland streeft binnen NAVO-kader naar de reductie en uiteindelijk verwijdering van de NSNW uit *heel* Europa op basis van onderhandelingen en reciprociteit. Mede als gevolg van de inzet van Nederland en andere NAVO-lidstaten die hiernaar streven, is in de DDPR opgenomen dat de NAVO bereid is verdere reducties van deze wapens te overwegen op basis van reciprociteit met Rusland en met inachtneming van de aanzienlijk grotere voorraden NSNW waarover Rusland in Europa beschikt.

De bereidheid van de NAVO om verdere vermindering van het aantal NSNW te overwegen is door President Obama in zijn recente toespraak in Berlijn nog eens expliciet bevestigd. Obama gaf daar aan dat de VS samen met de NAVO-bondgenoten zal streven naar stevige reducties («bold reductions») van het aantal Amerikaanse en Russische NSNW in Europa.

De reductie van de in Europa gestationeerde NSNW heb ik, mede indachtig de motie-Omtzigt (Kamerstuk 33 400 V, nr. 100 d.d. 20 december 2012), nadrukkelijk aan de orde gesteld tijdens het recente onderhoud met mijn Amerikaanse collega Kerry. Tijdens dit gesprek heb ik benadrukt dat de rol van NSNW de afgelopen jaren drastisch veranderd is en dat Nederland verdere reducties op nucleair gebied steunt. Daarbij streeft Nederland naar de verwijdering van alle NSNW uit heel Europa, inclusief Rusland. Met verwijzing naar de ontwapeningsagenda van Obama, waar Nederland zich volledig achter schaart, heb ik duidelijk gemaakt dat Nederland inzet op meer flexibiliteit op het gebied van transparantie, vanzelfsprekend samen met bondgenoten. Kerry gaf in reactie hierop aan dat de VS nog steeds streven naar verdere reducties op nucleair gebied, inclusief de NSNW, maar dat het gesprek dat de administratie hierover al enige tijd met Rusland tracht te voeren, helaas weinig vooruitgang kent. De VS en Nederland delen het standpunt dat vooruitgang in de onderhandelingen met Rusland én overeenstemming binnen het bondgenootschap nodig zijn om verdere stappen op het gebied van de NSNW te kunnen zetten.

Diverse bondgenoten zijn voorstanders van handhaving van de Amerikaanse NSNW in Europa en benadrukken dat deze wapens de band met de VS versterken. NSNW worden door verschillende NAVO-bondgenoten gezien als een essentiële politieke en symbolische link tussen Europa en

de VS. Een aantal van hen hecht bovendien aan de in Europa aanwezige nucleaire wapens als tegenwicht tegen een gepercipieerde Russische dreiging. Aangezien NAVO-besluiten met consensus worden genomen, dient de NAVO op dit gebied eerst op één lijn te komen alvorens met Rusland over reductie of verwijdering van NSNW in Europa kan worden gesproken. Nederland zal zich dan ook in eerste instantie binnen de NAVO actief inzetten om de reductie van kernwapens, en uiteindelijk ook de verwijdering van NSNW uit heel Europa, mogelijk te maken.

Bevorderen transparantie en wederzijds vertrouwen

Nederland wil zich verder binnen de NAVO actief inzetten om *transparantie*, ook op het gebied van NSNW, te bevorderen.

Het is bekend dat Amerikaanse nucleaire wapens aanwezig zijn in Europa. Over locaties en aantallen per locatie van deze nucleaire wapens in Europa kunnen, op basis van bondgenootschappelijke en juridisch bindende afspraken, geen mededelingen worden gedaan. Overwegingen van veiligheid liggen hieraan ten grondslag. Alle bondgenoten onderschrijven deze geheimhoudingsplicht. Mede daarom antwoordt het kabinet bij vragen over de mogelijke aanwezigheid van Amerikaanse nucleaire wapens op Nederlands grondgebied telkenmale dat hierover op basis van bondgenootschappelijke verplichtingen geen mededelingen worden gedaan.

Binnen de marges van bondgenootschappelijke geheimhouding streeft Nederland naar meer openheid over kernwapens in Europa. Dat vergt instemming binnen het bondgenootschap en vereist een vergelijkbare openheid van de Russische Federatie over haar arsenaal. Tot op heden heeft Rusland zich op dit gebied afwijzend opgesteld, waardoor de verwachtingen op een doorbraak op dit moment niet hooggespannen zijn.

Binnen de NAVO is onlangs een «**Special Advisory and Consultative Arms Control, Disarmament and Non-Proliferation Committee**» (ACDN) opgericht, dat concrete – zij het meer beperkte – voorstellen onderzoekt ter bevordering van transparantie en vertrouwen tussen de NAVO en de Russische Federatie. Nederland doet hierin actief mee. Mogelijke elementen zijn verdere informatie-uitwisseling op het gebied van nucleaire doctrines, wederzijdse informatieverstrekking over beveiligingsprocedures en aantallen ontmantelde NSNW. Zodra hierover binnen de NAVO-ACDN overeenstemming is bereikt, kunnen deze transparantievoorstellen met Rusland worden besproken. Deze transparantiediscussie bouwt voort op eerdere voorstellen die Nederland samen met andere bondgenoten in 2011 in NAVO-kader heeft gedaan. De kern van deze voorstellen was destijds al dat de NAVO en Rusland informatie zouden moeten uitwisselen over in elk geval aantallen NSNW en mogelijk daarna ook over locaties, operationele status en beveiliging, teneinde daarmee de basis te leggen voor wederzijdse reducties van deze wapens.

Nederland was eind juni 2013 gastheer van een «NATO-Russia Council Seminar on Nuclear Doctrines and Strategy». Tijdens dit seminar lichtten de VS, het VK, Frankrijk en Rusland op hoog-ambtelijk niveau hun nucleaire beleid toe. Het gastheerschap van dit seminar illustreert het belang dat het kabinet als bruggenbouwer hecht aan het vergroten van transparantie, wederzijds begrip en vertrouwen ook in het kader van de samenwerking tussen NAVO en de Russische Federatie.

Rol van kernwapens in doctrines

Naast transparantie vindt het kabinet dat ook aandacht moet worden geschonken aan het **terugdringen van het belang van kernwapens in militaire doctrines** van landen met kernwapens – en van de NAVO als geheel. Om toekomstige reducties van nucleaire wapens mogelijk te maken, is het nodig na te denken over het verminderen van de rol van kernwapens. Dat geldt overigens niet alleen in de NAVO-Rusland context, maar wereldwijd. Nederland zet zich er zowel in NAVO- als in NPV-kader voor in om aan die discussie een impuls te geven – zie ook het hierboven genoemde NAVO-NRC Seminar. Mede daarom organiseerde het NPDI dit voorjaar ten tijde van de NPV-bijeenkomst in Genève een seminar hierover en diende het een discussiepaper daarover in.

Het verminderen van de **«operational readiness»** van nucleaire wapens valt in zekere zin ook onder het terugdringen van de rol van kernwapens in doctrines. Tijdens de Koude Oorlog stonden vele kernwapens op «full alert» status, hetgeen in feite betekende dat ze met een druk op de knop konden worden gelanceerd. Hoewel het aantal kernwapens op «full alert» inmiddels aanzienlijk is verkleind, bestaat het systeem nog steeds. Sinds 2007 wordt om het jaar in de Algemene Vergadering van de VN een resolutie ingebracht die hierin verandering wil aanbrengen onder de titel *«decreasing the operational readiness of nuclear weapons systems»*. Het kabinet is van mening dat het verminderen van de operationele inzetbaarheid van deze wapens bijdraagt aan het verbeteren van de veiligheid in de wereld.

Het Nederlandse beleid op het gebied van ontwapening en non-proliferatie is behalve op overwegingen van internationale veiligheid en stabiliteit ook gebaseerd op het besef dat de gevolgen van een nucleaire explosie voor mens, natuur en milieu desastreus zouden zijn. Het kabinet is van mening dat er meer aandacht nodig is voor dit humanitaire aspect. Mede daarom was Nederland vertegenwoordigd bij de in maart 2013 in Oslo gehouden **«Conference on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons»** (zie Kamerstuk 33 400 V, nr. 140, d.d. 14 juni jl.). Nederland is voornemens ook aan vergelijkbare vervolgbijeenkomsten deel te nemen. Leidraad hierbij is dat de aandacht voor de humanitaire gevolgen van nucleaire wapens niet moet verworden tot een discussie over het eenvoudigweg verbieden en illegaal verklaren van deze wapens. Volgens het kabinet is dat niet de aangewezen weg om te komen tot een duurzame vermindering en uiteindelijk de volledige uitbanning van nucleaire wapens. Zoals in deze beleidsbrief uiteengezet, is het kabinet van mening dat ontwapening het gevolg moet zijn van een onderhandelingsproces, gebaseerd op wederzijds begrip en vertrouwen. Daaraan wil het kabinet graag een bijdrage leveren.

Sinds het einde van de Koude Oorlog is op het gebied van ontwapening en non-proliferatie veel voortgang geboekt. Niet altijd even zichtbaar, niet tot ieders volle tevredenheid en zeker ook niet altijd met het ideale gewenste eindresultaat, maar vooruitgang was er zeker. Toch is het duidelijk dat er geen enkele aanleiding is tot zelfgenoegzaamheid. Het aantal uitdagingen waarvoor de wereld zich op het gebied van ontwapening en non-proliferatie gesteld ziet is enorm en zal ook de komende decennia nog onze onverdeelde aandacht vereisen.

Nederland wil in dit proces een pro-actieve rol spelen. Nucleaire wapens bestaan nog en zullen niet binnen afzienbare tijd verdwijnen. Maar dat leidt ons niet af van het einddoel dat Nederland en een toenemend aantal landen zich heeft gesteld: een wereld zonder kernwapens, een wereld van «Global Zero».

De Minister van Buitenlandse Zaken,
Mede namens de Minister van Defensie,
F.C.G.M. Timmermans